

عدالت اداری: چارچوب مفهومی و سازوکارهای نهادی

ولی رستمی^{۱*}، احمد رنجبر^{۲**}

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۳/۲/۱۸

دریافت: ۱۳۹۲/۱۰/۱۶

چکیده

یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های حقوقدانان عمومی، کمک به توسعه‌ی سازوکارهایی است که بتوانند انتظارات گسترده‌ی عمومی در زمینه‌ی تحقق عدالت در سازوکار تصمیم‌گیری و عمل اداری را برآورده کنند. این مهم اساساً از طریق ایجاد فرایندهای کامل مشارکت‌جویی (مشورت و انصاف رویه‌ای) و پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری (سازوکارهای جبرانی دادخواهی و حل اختلاف) حاصل می‌شود. تنها در این صورت تصویر روشنی از فعالیت، بی‌عملی و تصمیم‌گیری‌ها در ادارات ظهور می‌کند و در نهایت حصول تغییراتی همخوان و سازگار با اصول اساسی عدالت اداری، ممکن می‌شود. این تحقیق به شیوه‌ای تحلیلی-توصیفی به دنبال درکی تجربی از عدالت اداری است که با کلیه‌ی سازوکارهای شناخته‌شده برای تحقق عدالت سازگار باشد. با توجه به حجم عظیم فعالیت‌ها و مداخلات دولت در همه‌ی عرصه‌های عمومی به‌ویژه در کشورهایی چون ایران، استقرار «نظام عدالت اداری» مرکب از سازوکارهای مختلف مشارکتی و جبرانی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

کلیدواژه‌ها: تصمیم‌گیری اداری، حقوق مشارکتی، عدالت اداری، عدالت اداری پسینی، عدالت اداری پیشینی، عدالت قضایی.

* E-mail: vrostami@ut.ac.ir

E-mail: ranjbar_ahd@yahoo.com

** نویسنده مسئول

مقدمه

عدالت اداری^(۱) بخشی از انتظارات عمومی از نظام حقوقی و سیاسی هر کشور را تشکیل می‌دهد. این یک اصل بنیادی است که دولت در همه‌ی سطوح و ابعادش در مسائلی که با عموم سروکار دارد، باید با عدالت عمل کند. اما نکته این است که نه تنها وسایل و ابزار دستیابی به عدالت اداری، موضوعی بحث‌برانگیز و مسئله‌ساز است، بلکه مفهوم عدالت نیز سخت مبهم و مناقشه‌انگیز است.

مسیر عدالت اداری مسیری پرچالش است؛ در جوامع پیشرفته و پیچیده‌ی کنونی، چگونه می‌توان اطمینان حاصل کرد که اعمال و تصمیمات مؤسسات و نهادهای عمومی عادلانه است؟ چگونه می‌توان به عدالت اداری دست یافت؟ سازوکارهای عدالت اداری کدامند؟ برای استقرار نظامی که قادر باشد در انتخاب‌های سیاسی پیش رو برای تعیین اولویت‌ها، تخصیص منابع و دسترسی به خدمات عمومی، عادلانه عمل کند، چه چیزی لازم و ضروری است؟ در نتیجه چه از نظر رویه‌ای (شکلی)، چه ماهوی، و چه مفهومی، امروزه عدالت اداری یکی از محوری‌ترین و پیچیده‌ترین موضوعات در زمینه‌ی حقوق عمومی است. سؤال این است که آیا می‌توان بدون غوطه‌ور شدن در مباحث نظری به درکی از عدالت اداری دست یافت که با همه‌ی سازوکارهایی که در عمل می‌تواند به تحقق عدالت اداری کمک کند، سازگار باشد؟

به گمان ما با وجود مشکلات و سؤالات بسیار، تصور عناصر اساسی یک نظام اداری عادلانه امکان‌پذیر است؛ یک نظام اداری زمانی عادلانه خواهد بود که بتواند روابط بین اداره و اداره‌شوندگان را به شیوه‌ای مسئولانه تنظیم کند؛ سیستمی انعطاف‌پذیر که قوت‌ها و ضعف‌های خود را در تدارک و ارائه‌ی خدمات عمومی، به‌منزله‌ی هدف نهایی نظام اداری، به‌خوبی بشناسد و قادر به حفظ قوت‌ها و اصلاح ضعف‌ها باشد. براساس چنین دیدگاهی، عدالت اداری به تبادل نظرهای موجود در روابط اجتماعی راه می‌یابد و حیثیتی واقعی، تجربی و دموکراتیک می‌یابد. در این راه، فهم و انتظار از حقوق و مجموعه‌ی نظام حقوقی چونان ابزاری برای پیشبرد و تحقق پاسخگویی و مشروعیت و نه صرفاً وسیله‌ی رسیدن به اهداف عمومی و اجتماعی از پیش تعیین‌شده، اهمیت بنیادی دارد.

از این چشم‌انداز، عدالت اداری را می‌توان دارای دو بعد پیشینی و پسینی دانست؛ تصمیمات اداری پس از اتخاذ نه تنها به توجیه و گشودگی در زمینه‌ی نقد و بازنگری نیاز دارد، بلکه باید سازوکاری برای مشارکت دادن طرف‌های ذی‌نفع یا ذی‌ربط در فرایند تصمیم‌گیری اندیشیده شود. تدارک فرایندهای مؤثر پسینی برای دادخواهی و جبران (خسارت) و روندهای پیشینی به‌منظور تأمین مشارکت در تصمیم‌گیری به تحقق حکومت مشروع و مسئول برای تأمین

خواست‌ها و لوازم عدالت اداری کمک می‌کند (Longley and James, 1999: 4). به عبارت دیگر، انتظارات از عدالت اداری تنها در نظامی برآورده می‌شود که مشروعیت تصمیمات عمومی از طریق ایجاد فرایندهایی برای تحقق سطح شایسته‌ای از مشارکت عمومی در فرایند تصمیم‌گیری و وجود روندهایی برای رسیدگی به شکایاتی که شهروندان در اعتراض به تصمیمات اتخاذ شده انجام می‌دهند، تأمین و تضمین شود. در این شرایط، حقوق که تا مدت‌ها عمدتاً گستره یا کمیت قوا و اختیارات عمومی را تعیین می‌کرد، اکنون علاوه بر آن، می‌تواند بر کیفیت قدرت عمومی تأثیر نهد و به‌عنوان سازوکاری برای کنترل کیفی سیاستگذارهای عمومی و اجرای آن، صرف‌نظر از شکل و صورت نهادینه‌اش، عمل کند.

بر این اساس، در این مقاله ابتدا مفهوم عدالت اداری و عناصر آن، سپس سازوکارهای مختلفی که برای تحقق عدالت اداری در هر کشوری ممکن است وجود داشته باشد و سرانجام دو جنبه‌ی ذکر شده‌ی عدالت اداری و سازوکارهای مربوط به هر یک بحث خواهد شد.

۱. مفهوم عدالت اداری

عدالت اداری مفهومی سیال و بحث‌برانگیز در حقوق عمومی است (Buck et al, 2011: 53). بخشی از این ابهام ناشی از ابهام در نفس مفهوم عدالت است.^(۲)

اول اینکه هر تعریفی از عدالت اداری درست همانند تعریف عدالت مستلزم حل یا جمع تعارض منافع مختلف (و البته مشروع) است. برای نمونه، تعارض کارآمدی^(۳) اداره به‌عنوان منفعتی عمومی با حقوق فردی یا تعارض حقوق فردی با یکدیگر وجهی از این تعارض است. دوم اینکه، عدالت اداری ناظر بر عمل (تصمیم) اداری است و عمل اداری نیز تعیین‌کننده‌ی حقوق و تکالیف اشخاص و گروه‌های مختلف اجتماعی است. در واقع اهمیت عمل اداری در اینجا و در این مقال عمدتاً به دلیل تأثیری است که بر حقوق و منافع اشخاص می‌نهد.^(۴) بنابراین هر کوششی برای تعریف عدالت اداری باید به حفظ توازن بین منافع و مصالح مختلف اعم از عمومی و خصوصی معطوف باشد.

نکته‌ی بعدی نسبت ارزش‌های حقوقی و اداری است؛ موازین و ارزش‌های حقوقی و اداری وفق شرایط فرهنگی و تاریخی هر جامعه تعریف می‌شود، البته به سهم خود توان مرتفع کردن نابرابری‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی را خواهد داشت.

مفهوم عدالت اداری را می‌توان با هدف توصیف یا تجویز یک وضعیت به‌کار گرفت: از نظر توصیفی، از مفهوم عدالت اداری برای شناسایی قلمرو عدالت اداری و گستره‌ی نقش و سهم دولت و اشخاص و شهروندان خصوصی در تصمیم‌گیری‌های اداری استفاده می‌شود؛

درحالی که از نظر هنجاری موضوع این است که تصمیم اداری (در متن ارزش‌های حقوقی و چارچوب اداری و سیاسی) چگونه باید اتخاذ شود (Buck et al, 2011: 54). اما توصیف همیشه آسان نیست؛ برای نمونه، توصیف یک فعالیت، که پیشتر بر عهده‌ی دولت بوده، به‌عنوان «خصوصی» هر زمان ممکن است به‌دلیل مداخله‌ی دولت و امکان مقررات‌گذاری برای تعدیل تبعات اجتماعی تصمیم نهاد مورد نظر، به هم بریزد؛ یا نهادی عمومی ممکن است به شکایات از فعالیت یک بخش خصوصی رسیدگی کند.^(۵) آنگاه پرسش این خواهد بود که خط فاصل امر عمومی از خصوصی کجا باید ترسیم شود و حیطة عدالت اداری تا کجاست؟ واقعیت این است که «کارکردها برچسب «عمومی» یا «خصوصی» به‌خود نمی‌گیرند؛ عمومی بودن، چیزی مثل قرمز بودن نیست؛ ویژگی‌ای که به‌راحتی قابل مشاهده باشد» (Cassie and Knight, 2007: 65). فعالیت‌های دولت در ادوار مختلف و البته در کشورهای مختلف، متفاوت بوده است. از این‌رو هر کوششی برای یافتن پاسخی «درست» یا نهایی درباره‌ی تمایز عمومی - خصوصی یا عمومی (دولتی) بودن کارکردی خاص به‌ویژه در حوزه‌های مرزی راه به جایی نخواهد برد و در نهایت مستلزم قضاوت ارزشی و سیاسی است. بنابراین، گویا گریزی از اتخاذ رویکردی تاریخی و تجربی برای دستیابی به راه حل یا پاسخ مناسب برای چالش‌های نظری در حقوق اداری از جمله شناخت مفهوم و حیطة «عدالت اداری» وجود ندارد.^(۶)

مسئله‌ی بعدی در این زمینه «نظام عدالت اداری»^(۷) است. نظام عدالت اداری بخشی از «نظام عدالت»^(۸) در هر کشوری است. نظام عدالت را می‌توان به کیفری، مدنی، اداری، استخدامی و غیره تقسیم کرد.^(۹) اما نکته‌ی اساسی این است که عدالت در درون هریک از این نظام‌ها تنها از طریق دادگاه‌ها تأمین نمی‌شود، بلکه دامنه‌ای از سازوکارها و نهادهای به‌هم‌پیوسته در این کار نقش و سهم دارند (Cane, 2009: 210).

با این حال، می‌توان رویکردهای مختلفی به سازوکارهای موجود عدالت اداری داشت؛ برای مثال، می‌توان انحصاراً بر سازوکارهای جبرانی تأکید کرد؛ در این صورت دادگاه‌ها، دیوان‌های اداری^(۱۰) و امبودزمن سه سازوکار اصلی برای جبران کم‌کاری‌ها یا زیاده‌روی‌ها در اداره خواهند بود.^(۱۱) روندهای داخلی رسیدگی و اقسام مختلف روش‌های حل اختلاف، سازوکارهای جبرانی دیگری است که با مداخلات بیشتر دولت و گسترش بخش عمومی اهمیت بیشتری یافته است. از طرف دیگر، می‌توان صرفاً بر روند^(۱۲) تصمیم‌گیری اولیه‌ی نهادهای اداری به‌ویژه از منظر مخاطبان تصمیم تأکید کرد و با نگاهی پیشگیرانه، کیفیت عمل اداری را از نظر رعایت اصول حرفه‌ای و روندهای مشارکتی و راهکارهایی که برای ارتقای آن وجود دارد، مورد توجه قرار داد. رویکرد اخیر گونه‌ای «حقوق اداری داخلی»^(۱۳) را القا می‌کند که بهبود عملکرد

تصمیم‌گیرندگان را برای تحقق عدالت در اداره مؤثرتر از نظارت‌های بیرونی می‌بیند.^(۱۴) در دنیای کنونی از هیچ‌یک از این رویکردها گریزی نیست؛ وجود روندهای پیشینی عدالت اداری مؤید شناسایی عقل جمعی است که در عین حال مسیری شفاف‌تر را در تصمیم‌گیری اداری ترسیم می‌کند؛ وجود سازوکارهای مناسب (و البته سالم) جبرانی یا پسینی قهرماً ضامن پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری بیشتر تصمیم‌گیرندگان خواهد بود.

۲. سازوکارهای عدالت اداری

در تعریف کلی سازوکار عدالت اداری را می‌توان مجموعه ابزاری دانست که مخاطبان اداره برای رساندن «صدا»ی خود به تصمیم‌گیرندگان اداری یا ثبت اعتراض خود به روند تصمیم‌گیری یا محتوای تصمیم اتخاذ شده در اختیار دارند. به عبارت دیگر، سازوکار عدالت اداری مجاری افقی و عمودی تعبیه شده در بخش عمومی و در بطن نظام اداری-سیاسی است تا اشخاص خصوصی و شهروندان به عنوان ذی‌نفع یا زیان‌دیده بتوانند از طریق فرایندهای مشارکت و پاسخگویی سهمی در پی‌ریزی نظام عدالت اداری داشته باشند.

قانون دیوان‌ها، دادگاه‌ها و اجرا در انگلیس^(۱۵) مصوب ۲۰۰۷ نظام (سیستم) عدالت اداری را این‌گونه تعریف می‌کند:

کل سیستمی که از طریق آن تصمیمات دارای ماهیت اداری و اجرایی در مورد اشخاصی خاص اتخاذ می‌شود و شامل الف) آیین اتخاذ این تصمیمات؛ ب) قانونی که به موجب آن این تصمیمات اتخاذ می‌شود؛ و ج) نظام‌های حل اختلاف و رفع نارضایتی‌ها از این تصمیمات، می‌شود.

در این تعریف نظام عدالت اداری قواعد ماهوی، آیین و تشریفات تصمیم‌گیری و نهادها را در بر می‌گیرد. از نظر نهادی، عدالت اداری شامل تصمیم‌گیرندگان اولیه، کسانی که تصمیمات را بازبینی می‌کنند، امبودزمن‌ها و دیگر مراجع مستقل رسیدگی به شکایات، دیوان‌های اداری و محاکم می‌شود (Cane, 2009: 210).

در مجموع سازوکارهای عدالت اداری را می‌توان به سه گونه‌ی سیاسی، حقوقی، اداری تقسیم کرد. هریک از این سازوکارها یا الگوهای عدالت اداری با آسیب‌شناسی سازمانی خاصی پیوند دارد.

سازوکار سیاسی با نقش سیاستمداران انتخابی در رسیدگی به دادخواهی‌ها و به‌ویژه با به‌کارگیری ابزار پارلمانی برای کنترل فعالیت‌های دولت ارتباط دارد. کنترل سیاسی قوه مجریه توسط پارلمان از طریق ابزاری چون سؤال، استیضاح یا حسابرسی مالی مخارج دولت یا ابزار غیر پارلمانی مانند توسل به رسانه‌ها صورت می‌گیرد. ویژگی اساسی این شکل

رسیدگی، مداخله‌ی اعضای پارلمان به نمایندگی از افراد حوزه‌ی انتخابی و پیگیری شکایات آنان از مجاری سیاسی و غیررسمی است. البته میزان اهمیت این سازوکار به عوامل مختلفی چون نوع «پارلمان‌تاریسم» حاکم و نقش و جایگاهی که اعضای پارلمان در حمایت از شهروندان (به‌ویژه در سطح حوزه‌ی انتخابی) بر عهده دارند یا می‌توانند بر عهده داشته باشند، بستگی دارد. بی‌تردید از نظر اداری تأثیر این روش‌ها می‌تواند مثبت باشد. با این حال روشن است که به‌عنوان یک شگرد فردی برای کسب آراء، این سازوکار با آرمان اداره‌ی عینی و بی‌طرف ناسازگار است^(۱۶) و در برخی فرهنگ‌های سیاسی می‌تواند به نهادینه شدن «مشتری‌مداری» در اداره منجر شود (Clark, 1999: 474-475).

اما الگوی حقوقی عدالت اداری بر امکان بازنگری قضایی و کنترل قانونی بودن اعمال اداری توسط دادگاه‌ها مبتنی است. در این زمینه، به‌کارگیری اصول «عدالت طبیعی» و «دادرسی مشارکتی» از جمله روش‌هایی است که اکنون در بسیاری از نظام‌های حقوق اداری بر آن تأکید می‌شود. سرانجام مدل اداری نیز با اصول اداره‌ی خوب و منصفانه از راه به‌کارگیری موازین تشریفات قانونی^(۱۷) در روندهای اداری و وجود روندهای مستقل رسیدگی اداری در اختلافات بین ادارات و شهروندان شناخته می‌شود. نقشی که امبودزمن‌ها در رسیدگی به سوء مدیریت‌ها در کشورهای مختلف بر عهده دارند، یا انجام دادن تحقیقات عمومی^(۱۸) که با اهداف مختلفی مانند حقیقت‌یابی یا شنیدن اعتراضات اشخاص ذی‌نفع به طرح‌های دولتی در حقوق اداری انگلستان صورت می‌گیرد، با الگوی اخیر عدالت اداری مرتبط است. در واقع الگوی اداری نوعی «حقوقی‌سازی» روند اداری است؛ یعنی روندی که تصمیمات اداری را تابع سلطه‌ی قواعد از پیش تعیین‌شده می‌کند. این در حالی است که الگوی حقوقی عدالت اداری، روند «قضایی‌سازی» برای سپردن تصمیمات اداری به روندهای قضایی است و از نظر آسیب‌شناختی می‌تواند به تصمیم‌گیری‌های انفعالی، ظاهرگرایی افراطی و تأخیر و پیچیدگی‌های غیرضروری در روند تصمیم‌گیری اداری بینجامد (Clark, 1999: 476).

۳. دو جنبه‌ی عدالت اداری

هدف و غایت نهایی عدالت اداری این است که تصمیمات نهادها و مراجع مختلف دولتی و عمومی نزد کسانی که از آن تأثیر می‌پذیرند مشروع و قابل قبول باشد. پیداست که علاوه بر نقش تصمیم‌گیرندگان اولیه در متن و چارچوب اداری، مراجع نظارتی بیرونی و درونی همانند دادگاه‌ها و مراجع «شبه‌قضایی» نیز می‌توانند به تحقق این هدف کمک کنند. واقعیت این است که تعیین هر گونه روند مخصوص یا معیار تصمیم‌گیری در مرحله‌ی اول تصمیم‌گیری^(۱۹)

زمینه‌ی طرح شکایت و احیاناً درخواست بازنگری توسط اشخاص ذی‌نفع علیه تصمیم اداری را در مرحله‌ی ثانوی فراهم می‌کند و پیداست که تأیید یک تصمیم توسط مراجع نظارتی مزبور به مشروعیت آن نزد اشخاص ذی‌نفع کمک می‌کند. همین‌طور زمانی که تصمیمی توسط مرجع حل اختلاف تغییر می‌کند یا تصمیم دیگری جایگزین آن می‌شود، چنانچه تصمیم جایگزین، قابل قبول باشد، می‌تواند به حفظ و افزایش مشروعیت روند تصمیم‌گیری به‌طور کلی از جمله روند تصمیم‌گیری اولیه کمک کند.

با توجه به مجموعه مطالب بالا می‌توان عدالت اداری را دارای دو بعد پیشینی و پسینی دانست.

۳-۱. عدالت اداری پیشینی

منظور از عدالت اداری پیشینی مجموعه تدابیری است که برای اصلاح و بهبود «روند» تصمیم‌گیری اداری اتخاذ می‌شود. این یک واقعیت است که برای عموم شهروندان تصمیم‌گیری درست و مناسب در همان گام اول، دست کم در کوتاه‌مدت، به مراتب مهم‌تر از امکان اصلاح تصمیم در مراحل بعدی است. آنچه در روند تصمیم‌گیری اهمیت دارد، چگونگی اتخاذ تصمیماتی است که بر حقوق شهروندان تأثیر مستقیم می‌نهد. در این رویکرد به عدالت اداری که رواج آن مقارن بود با افزایش حوزه‌های سیاستگذاری دولت،^(۲۰) عدالت اداری حالت انتزاعی ندارد و بیرون از اداره پا نمی‌گیرد، بلکه مجموعه ابزاری است در درون اداره برای ارتقای کیفیت تصمیمات اداری. پیداست که کیفیت روند تصمیم‌گیری قابلیت پذیرش تصمیم را بیشتر می‌کند و مشروعیت آن را افزایش می‌دهد و در نتیجه از حجم فعالیت سازوکارهای جبرانی می‌کاهد. این رویکرد درونی به عدالت اداری همان چیزی است که «عدالت بوروکراتیک» خوانده می‌شود.^(۲۱) شهروندان حق دارند انتظار داشته باشند نهادهای دولتی با نظر به وضعیت فردیشان تصمیم درستی درباره‌ی آنان اتخاذ کنند. کار تصمیم‌گیرندگان اتخاذ تصمیمات درست است. کسانی که سازماندهی و رهبری مراجع و نهادهای عمومی را بر عهده دارند، باید برای استقرار، حفظ و اصلاح مستمر سازوکارهایی که تصمیم‌گیرندگان فردی را قادر به اتخاذ تصمیمات درست می‌کند، تلاش کنند؛ وظیفه‌ای که درست در ذیل مقوله‌ی عدالت اداری جای می‌گیرد.

واقعیت این است که تصمیم‌گیری توسط مراجع عمومی اکنون صرفاً یک عمل اداری در درون مجموعه‌ای بسته به نام «سازمان» است؛ بلکه فعالیتی است که مشارکت هرچه بیشتر شهروندان را طلب می‌کند و همانند هر عمل مشارکتی مستلزم اطلاع‌رسانی و شفافیت است. در واقع سیر تغییر از اداره‌ی خودبسنده و خودکفا^(۲۲) به حاکمیت مشارکتی^(۲۳) مبتنی بر همکاری، شکل‌گیری «حقوق اداری نوین» را با گذر از حقوق اداری دولت-قانون محور نوید می‌دهد.^(۲۴)

۳-۱-۱. تصمیم‌گیری چنان عملی مشارکتی: تصمیم‌گیری اولیه و حقوق مشارکت

در بسیاری از موارد تصمیمات اداری علاوه بر حقوق فردی اشخاص، موضوعاتی مانند کیفیت زندگی، شرایط زیست‌محیطی، نحوه توزیع اعتبارات عمومی یا بهای کالاهای خاص و در واقع اشخاص مشمول مقررات‌گذاری دولتی را به‌طور مستقیم تحت تأثیر قرار می‌دهد. این موضوع، کارکرد «توزیعی» و عدالت‌جویانه‌ی تصمیم‌گیری‌های اداری را به‌خوبی نشان می‌دهد و اهمیتی که انصاف به معنای رویه‌ای یا شکلی‌اش در تصمیم‌گیری‌های اداری دارد. زمانی که هیچ معیار تعریف‌شده‌ای برای تعیین نقطه‌ی توازن یا قضاوت عادلانه بین منافع مختلف درگیر وجود ندارد، یعنی وضعیتی که در بسیاری موارد در تصمیم‌گیری‌های اداری یا قضاوت اداری حاکم است، تضمین منصفانه بودن روند تصمیم برای شنیدن همه‌ی «صداها» و منافع در معرض خطر، اهمیت دوچندان دارد. در این وضعیت فرض بر این است که همه‌ی منافع درگیر مشروعیت دارند، بنابراین امکان اتخاذ تصمیمات مختلف وجود دارد (Barak-Erez, 2005: 194). اهمیت منصفانه بودن رویه‌ی تصمیم و شناسایی حق مشارکت اشخاص ذی‌نفع در آن نیز دقیقاً به همین نکته باز می‌گردد.^(۲۵) با وجود این، پیامدها و نتایج وجود سازوکارهای مناسب اداری برای امکان نمایندگی گروه‌های مختلف ذی‌نفع در روندهای تصمیم‌گیری اداری همیشه مثبت و خوشایند نیست. واقعیت این است که در بسیاری موارد تأثیر گروه‌های ذی‌نفع در روند اداری به نسبت روند قانونگذاری سهل‌تر و به همین نسبت ممکن است خطرناک‌تر باشد. اول اینکه «لابی‌گری» در نهادهای اداری برای تعداد محدودتری از تصمیم‌گیرندگان صورت می‌گیرد، بنابراین ارزان‌تر و متمرکزتر است. به‌علاوه مدیریت روندهای اداری به نسبت روندهای قانونگذاری آسان‌تر است؛ چراکه روندهای اداری کمتر در معرض دید رسانه‌ها قرار دارد. مسئله‌ی دیگر، هزینه‌های مالی و زمانی مشارکت است. این هزینه‌ها نباید اصل مشارکت را خدشه‌دار کند، بلکه باید از آن برای تضمین و نظارت بر سطح مشارکت مورد نظر قانونگذار بهره جست (Barak-Erez, 2005: 202-203).

بنابراین یکی از چالش‌های کنونی حقوق اداری، طراحی اشکال نوین مشارکت شهروندان در روند تصمیم‌گیری است، نه کنار گذاشتن کامل اصل مشارکت. قواعد ناظر بر دسترسی عموم به اطلاعات یکی از راه‌های پیشبرد و توسعه‌ی مشارکت عمومی است، چراکه دسترسی محدود به اطلاعات یکی از موانع مشارکت مؤثر است.

۳-۱-۲. اهمیت شفافیت در تصمیم‌گیری اداری

شفافیت در نظام اداری را می‌توان یک هدف مستقل اداری تلقی کرد. تعهد به شفافیت اهمیت برجسته‌ای در مقابله با هر تمایلی دارد که ممکن است برای هر کس در هر بخش،

برای کنترل یا تحریف اطلاعات خروجی یا دسترسی به آن وجود داشته باشد. چنین گرایشی نه تنها ممکن است مانع داده‌هایی که برای موضوع مربوطه مناسب است، شود، بلکه احتمال دارد از طرح موضوعات و مسائل جلوگیری کند. هر محدودیتی از این گونه، ظرفیت اتخاذ تصمیمات معقولانه را کاهش می‌دهد. به علاوه علنی بودن، اعتراض به فرایند تصمیم‌گیری و محتوای تصمیمات را، با افشای دلایل و روندهای شکلی و ماهوی اخذ تصمیم تسهیل می‌سازد (Longley and James, 1999: 6-7).

تعهدی مشابه برای تصمیم‌گیران برای توجیه و تبیین تصمیماتشان وجود دارد. افشای دلایل عمل یا بی‌عملی و ترک فعل، از طرق مختلف برای اجرای عدالت مفید است؛ این امر علاوه بر توسعه‌ی موازین و اصول، موجب بحث و مراقبت بیشتر در مورد اهداف تصمیم می‌شود و پایه‌ی نقد و تسهیل اعتراض به تصمیماتی را که خودسرانه به نظر می‌رسند، فراهم می‌آورد.

۳-۱-۳. موازین خدمت عمومی

خدمات عمومی دامنه‌ی وسیع و متنوعی از بخش‌ها و فعالیت‌ها را در بر می‌گیرد؛ از بهداشت درمان، تأمین اجتماعی تا اداره‌ی زندان‌ها و امور آموزش؛ از ثبت احوال و اسناد و شرکت‌ها تا خدمات بانکی و پستی و اخذ مالیات. سؤال این است که آیا می‌توان اصول و ضوابط عمومی و یکسانی ناظر بر اصلاح و بهبود اداره و اجرای همه‌ی این فعالیت‌ها مقرر کرد؟ اصلاحات اساسی و اداری در پوشش‌های مختلفی می‌تواند روی دهد. واقعیت این است که حقوق عمومی در کشورهای مختلف به شیوه‌های متفاوت در حال مبارزه برای رفع کاستی‌ها در سازوکارها و رویه‌های مرسوم و متداول موجود خدمت‌رسانی برای غلبه بر بحران‌های مشروعیت و پاسخگویی نهادهای عمومی است. ابتکار «منشور شهروندی»^(۲۶) در سال ۱۹۹۱ در بریتانیا از تازه‌ترین سازوکارهای تدبیرشده برای افزایش پاسخگویی بیشتر دولت (قوه‌ی مجریه) در ارائه‌ی خدمات عمومی و کیفیت خدمت‌رسانی است. درون‌مایه‌ی برنامه‌ی منشور شامل موضوعات به‌هم‌مرتبطی چون کیفیت و استاندارد، انتخاب و ارزش می‌شود. این موضوعات، اساسی را برای اصول کلی خدمات عمومی پی می‌ریزد که در واقع اعلام چیزی است که هر شهروند می‌تواند از خدمات عمومی انتظار داشته باشد. ابتکارات منشور علاوه بر حوزه‌های عمومی معمول، بخش‌های بینابین خصوصی- عمومی مانند خدمات گاز، برق و آب، خدمات مالی و صنعت بانکداری را نیز در بر می‌گیرد. این ابتکارات، در ممالک دیگر نیز اثرگذار بوده است (Longley and James, 1999: 29-30). اکنون بسیاری از کشورها از کلیه‌ی قاره‌ها از این ابتکار البته با محتوا و انگیزه‌های گوناگون برای هدف اعلام‌شده‌ی افزایش مسئولیت‌پذیری ادارات در ارائه‌ی خدمات عمومی، شفافیت عمل، توجه به نیازها و انتظارات

شهروندان به عنوان «مشتریان» و مصرف‌کنندگان و بهبود روندهای رسیدگی به شکایت استفاده کرده‌اند (Drewry, 2005).

اهمیت منشور شهروندی را می‌توان از دو جهت دانست: گسترش نظارت‌های مرکزی اداری به روابط دولت و شهروندان که به‌طور سنتی به ادارات واگذار می‌شد؛ و دوم، از نظر نقشی که در شکل‌گیری «نظام» عدالت اداری در «حقوق اداری نوین» دارد (Page, 1999).

۳-۲. عدالت اداری پسینی

نارضایتی از تصمیم اولیه‌ی اداری و بروز اختلاف میان مخاطب یا مخاطبان تصمیم و مرجع تصمیم‌گیرنده و خواست ذی‌نفع برای اصلاح، جایگزینی یا ابطال تصمیم اولیه و احیاناً جبران خسارت ناشی از تصمیم، نقش حیاتی نهادها و سازوکارهای پسینی برای تحقق عدالت اداری را پیش می‌کشد. البته تأکید صرف بر نقش جبرانی مراجع رسیدگی و حل اختلاف بیرونی در اصلاح اشتباهات اداری می‌تواند تأثیر معکوسی بر مشروعیت روندهای اداری داشته باشد. بنابراین وجود راهکارهای ارفاقی^(۲۷) و سازوکارهای اصلاحی مختلف در درون اداره می‌تواند بسیار مطلوب باشد.

در رسیدگی به نارضایتی‌ها و شکایات باید بین رسیدگی‌های اولیه در سلسله مراتب اداری و احیاناً بازبینی^(۲۸) تصمیم توسط مقامات عالی‌تر اداری و مواردی که پرونده به مرجع «ثالث» ارجاع می‌شود، تفکیک قائل شد. رجوع به «ثالث» الگوی نظم‌بخشی اجتماعی^(۲۹) است که با ادعای «حق» و تلاش برای رسیدگی و فیصله بخشیدن^(۳۰) موضوع همراه است و مشارکت ذی‌نفع یا زیان‌دیده در آن علی‌القاعده از طریق ارائه‌ی دلیل و اظهارات مدلل صورت می‌گیرد. این تعهد به منطق و «عقلانیت» مبتنی بر اصول (قانونی) عنصری است که فیصله‌بخشی (قضایی یا شبه‌قضایی) را از الگوهای دیگر نظم‌بخشی اجتماعی متمایز می‌کند^(۳۱) (Fuller, 1978).

۴. دادخواهی قضایی: عدالت اداری و عدالت قضایی

در هر نظام حقوقی روش‌های احقاق حق اهمیت زیادی دارد. بدون تدارک روش‌ها و ابزار مختلف احقاق حق نمی‌توان امیدوار بود دادخواهی‌ها و شکایات مطروحه به‌نحو مطلوب حل و فصل شود. اما در این زمینه و در حقوق اداری، رسیدگی قضایی تنها یک جنبه از رسیدگی‌ها در زمینه‌ی اعتراض‌ها و شکایات علیه تصمیمات و اقدامات نهادهای اداری و مأموران آنهاست.^(۳۲) از نظر کمیت، در بسیاری کشورها، به نسبت دادگاه‌ها و سازوکارهای قضایی، دعوی‌های بیشتری از طریق مجاری غیر قضایی حل و فصل می‌شود^(۳۳) و این راه‌ها ممکن است برای حل بسیاری از اختلافات مناسب‌تر باشد؛ هرچند اهمیت روندهای قضایی از نظر کیفیت و تأثیری که بر

تصمیم‌گیری‌های اداری دارد، به مراتب بیشتر است. البته به هیچ‌وجه نباید در مورد تأثیر سازوکارهای قضایی بر عملکرد اداره مبالغه کرد. ظرفیت اثرگذاری «بازنگری قضایی» و به‌طور کلی «نظام هنجاری حقوق» در تغییر عملکرد اداری تابع شرایط و ملاحظات مختلفی است که بحث در مورد آن فرصت دیگری را می‌طلبد (برای دیدن نمونه‌ای از مطالعات مربوط به تأثیر بازنگری قضایی بر تغییر رفتار اداری و تضمین رعایت حقوق اداری ر.ک: Halliday, 2004).

با این حال بی‌گمان افزایش نقش دادگاه‌ها در شکل‌گیری و تنظیم سیاستگذاری عمومی در کشورهای مختلف Judicialization یا «قضایی‌سازی» حکمرانی خوانده می‌شود. این روند «قضایی‌سازی» به معنای وسیع چیزی فراتر از تعیین و اعمال مستقیم قواعد توسط قضات است و شامل مواردی نیز می‌شود که تصمیم‌گیری‌های اداری در سایه تأثیر آرا و روندهای قضایی اتخاذ می‌شود؛ خودداری یک مرجع اداری از انجام یک رفتار یا سعی در مدلل‌سازی و توجیه تصمیمات اتخاذشده یا ایجاد روندهای شبه‌قضایی داخلی همگی برای جلوگیری از طرح موضوع نزد دادگاه‌ها صورت می‌گیرد. بنابراین تعیین دقیق مرز و گستره‌ی «قضایی‌سازی» دشوار می‌نماید (Gingburg, 2009).

به‌طور سنتی ساختار تصمیم‌گیری قضایی جنبه‌ی انفعالی دارد و برای اثربخشی، به طرح دعوا توسط دیگران وابسته است. ورود دادگاه به حیطه‌های سیاستگذاری بدون درخواست عموم امکان‌پذیر نیست. از سوی دیگر امکانات مناسب برای طرح دعوا و دسترسی به محاکم به‌منظور ایجاد تغییر اجتماعی، مشوق عاملان بیرونی برای طرح دعوا نزد محاکم قضایی خواهد بود. استفاده از دادگاه‌ها و طرح دعوا برای پیشبرد تغییرات اجتماعی که «دعوی حقوق عمومی» یا public law litigation خوانده می‌شود، از این نظر اهمیت دارد.^(۳۴) در این میان، خلق دادگاه‌های قانون اساسی و اداری نوین می‌تواند محیط مناسبی برای قضایی‌سازی فراهم کند. برای مثال اگر امکان به چالش کشیدن یک قانون مصوب پارلمان به‌عنوان یک نهاد دموکراتیک به‌دلیل ناسازگاری با قانون اساسی (نزد دادگاه قانون اساسی) وجود داشته باشد، بی‌شک به همان دلیل، امکان لغو و ابطال اعمال و تصمیمات مراجع و مقامات اداری غیرانتخابی و مقررات‌گذاری‌های قوه‌ی مجریه وجود خواهد داشت.

از اهمیت تأثیر ترتیبات نهادی بین‌المللی نیز نباید غافل بود. برای نمونه الزامات سازمان تجارت جهانی مبنی بر انتشار قوانین و مقررات مربوط به تجارت، آگاهی دادن از اقدامات تازه، امکان اظهار نظر و رسیدگی مستقل و پژوهش‌خواهی در زمینه‌ی اعمال اداری مربوط، تأثیرات مهمی بر سازوکارهای نهادی داخلی دست کم مرتبط با بخش تجارت یا به‌طور کلی نظام حقوق اداری دولت‌های عضو خواهد داشت (Gingburg, 2009: 9).

یکی از مهم‌ترین و آشکارترین تأثیرات عدالت قضایی در عدالت اداری، در الزام به به‌کارگیری اصول «عدالت طبیعی» حاکم بر روندهای قضایی در تصمیم‌گیری‌های اداری است. این تأثیر «آیین دادرسی» بر آیین‌های اداری را در کجا جز در نظام حقوق عرفی می‌توان انتظار داشت؟^(۳۵) در حقوق عرفی آیین‌ها و قواعد شکلی علاوه بر اینکه ابزاری برای احقاق حقوق فردی هستند، به‌خودی‌خود ارزش دارند. به رسمیت نشناختن منطق ابزاری صرف برای طرق دادرسی در بریتانیا می‌تواند به‌خوبی توضیح دهد که چرا گستره‌ی حقوق شکلی یا رویه‌ای در این کشور همچنان وسیع‌تر از فرانسه و دیگر کشورهای اروپای قاره‌ای است (هداوند، ۱۳۹۰: ۴۸۱-۴۸۲؛ شونبرگ، ۱۳۸۶: ۶۱-۶۲). با توجه به گستره‌ی اختیارات گزینشی اداره پیداست که این وضعیت می‌توانست پیامدهای بسیار مثبتی برای حقوق اداری بریتانیا از نظر فراهم‌سازی منابع حمایت شکلی از شهروندان به‌دنبال داشته باشد.

۵. ابعاد حمایت‌های قضایی

به‌طور کلی نقش دادگاه‌ها در حمایت قضایی از حقوق شهروندان و تأمین عدالت اداری را می‌توان در سه سطح شکلی (رویه‌ای)، ماهوی و جبرانی (ترمیمی) بررسی کرد. هدف حمایت قضایی شکلی، تضمین شفافیت و تأمین انصاف یا بی‌طرفی در فرایندهای تصمیم‌گیری اداری از راه اجبار اداره به اعمال رویه‌های شکلی منصفانه (مانند اخطار پیشینی، استماع نظرهای طرف‌های ذی‌نفع یا ارائه‌ی ادله‌ی توجیهی) است؛ یعنی همان اصول «عدالت طبیعی» که اساساً محصول دادرسی قضایی است که به‌تدریج تکامل یافته و اکنون به‌عنوان «انصاف رویه‌ای» به روندهای تصمیم‌گیری اداری (البته با محدودیت‌هایی) تسری یافته است. البته گستره‌ی این حمایت، به جدیت یا شدت نقض رویه‌ی شکلی توسط اداره، اهمیت حقوق و منافع مشروع و قانونی درگیر موضوع یا از آن سو، هزینه‌ی اداره در اعمال تشریفات و روندهای مورد نظر و سایر محدودیت‌ها و ملاحظات «عمومی» بستگی دارد که در نظام‌های حقوقی-اداری مختلف، متفاوت است.

در حمایت ماهوی، هدف از یک سو وادار کردن اداره به عمل در چارچوب قانون (اصل قانونی بودن) و از دیگر سو، حمایت مستقیم از حقوق، منافع و گاه «انتظار»های مشروع شهروندانی است که با فعل یا ترک فعل اداری پایمال شده است.^(۳۶) اما همه‌ی بحث این است که چه حقوقی در چه شرایطی مشمول چه نوع حمایتی قرار می‌گیرد؟ به‌عبارت دیگر، چه تصمیمات، اقدامات یا عملکردهای، حق و نفع قانونی و مشروع شهروندان را زیر پا می‌نهد و بدین سبب مشمول نظارت قضایی و احیاناً حکم منع، لغو، ابطال یا اصلاح واقع می‌شود؟ بخش مهمی از تفاوت‌ها در سازوکار حمایتی کشورهای مختلف در همین جا آشکار می‌شود.

البته در بازنگری ماهوی اعمال و تصمیمات اداری توسط قضات، درست همسان بازنگری شکلی، علاوه بر حفظ حقوق شهروندان، منافع و ملاحظات عمومی عینی دیگری نیز در کار است که چه بسا با منافع خصوصی اشخاص همسنگ باشد.

ناگفته پیداست که دامنه‌ی حمایت‌های ماهوی که از آن سخن می‌رود، شامل همه‌ی تصمیمات اداری نمی‌شود؛ برخی تصمیمات اداری در اساس یا در عمل مشمول نظارت قضایی واقع نمی‌شوند. اما دشواری‌ها در این است که در حیطه‌های مشمول کنترل قضایی و به‌طور مشخص، جایی که مسئله‌ی رعایت حقی ماهوی در میان است، چگونه می‌توان توازن منصفانه‌ای بین احقاق حقوق فردی و منافع عمومی برقرار کرد؟ اساساً حفظ منافع و مصالح عمومی قانوناً شناخته‌شده (امنیت، ایمنی، بهداشت، اخلاق و نظم عمومی) یک پایه‌ی اختلاف میان نظام‌های مختلف حقوقی در این عرصه است؛ هرچند دغدغه‌ی حفظ مشروعیت و مقبولیت نظام اداری، اختلاف‌ها را در سطح نتایج تخفیف می‌دهد. ریشه‌ی این تفاوت‌ها را باید در ایدئولوژی، فلسفه‌ی حقوق و سپس سنن تاریخی - نهادی کم و بیش متفاوتی پی جست که نظام‌های حقوقی مختلف را پایبند می‌سازد. بنابراین شاید بهترین راه، کشف معیارهایی است که بتواند با گذر از مرزهای اختلافی موجود، راه حل مطلوبی بر پایه‌ی اصول کلی انصاف به‌منظور حمایت از حقوق و منافع شهروندان فراهم کند. در این زمینه، قضات دادگاه‌ها همواره باید مراقب باشند تا صلاحیت‌های مقامات عمومی، خاصه صلاحیت‌های اختیاری آنان در چارچوب اصول کلی تأمین‌کننده‌ی حقوق و منافع مردم به‌کار گرفته شود. بررسی مناسب عمل اداری با اهداف مورد نظر قانونگذار یا اساساً ضرورت آن در قیاس با گزینه‌های دیگر پیش روی اداره برای دستیابی به اهداف عمومی شیوه‌ای است که دادگاه‌ها می‌توانند برای حفظ موازنه میان منافع عمومی و خصوصی به‌کار گیرند؛ همان شیوه‌ای که به‌عنوان «اصل تناسب» سال‌هاست توسط دادگاه‌های اتحادیه‌ی اروپایی و دادگاه‌های کشورهای مختلف به‌منظور حفظ و رعایت حقوق بنیادین شهروندان استفاده می‌شود.^(۳۷)

سرانجام، در حمایت ترمیمی، هدف، صدور احکام و دستورهای ترمیمی و جبرانی برای خسارت احتمالی یا همان تحمیل مسئولیت مدنی بر دولت است. به‌طور کلی خساراتی که از فعالیت‌های دولت به‌بار می‌آید بر سه گونه‌اند: لطمات وارده بر حقوق و آزادی‌های بنیادی؛ خسارات ناشی از عملکرد ناقص در ارائه‌ی خدمات عمومی؛ و خسارات وارده به‌واسطه‌ی فعالیت‌های اقتصادی دولت.^(۳۸) یک نظام جامع مسئولیت مدنی علی‌القاعده باید دربرگیرنده‌ی عموم لطمات و خساراتی باشد که به هر نحو در اثر فعالیت‌های دولت (سه قوه) حتی در مقام اعمال حاکمیت به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی وارد شده است.

نتیجه‌گیری

یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های حقوق‌دانان عمومی در همه جای دنیا، کمک به توسعه‌ی سازوکارهایی است که قادر باشند انتظارات گسترده‌ی عمومی در زمینه‌ی تحقق عدالت در سازوکار تصمیم‌گیری و عمل نهادهای عمومی و دولتی را برآورده کنند. این مهم اساساً از طریق ایجاد فرایندهای کامل مشارکت‌جویی (مشورت و انصاف رویه‌ای) و پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری (سازوکارهای جبرانی دادخواهی و حل اختلاف) حاصل می‌شود. ظاهراً تنها در این صورت تصویر روشنی از فعالیت‌ها، بی‌عملی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در ادارات ظهور می‌کند؛ ضعف‌ها آشکار می‌شود و فرصتی برای در نظر گرفتن دیدگاه‌ها و تجارب مختلف فراهم می‌آید و در نهایت حصول تغییرات همخوان و سازگار با اصول اساسی عدالت اداری، ممکن می‌شود.

این رویکرد جامع نسبت به عدالت اداری مستلزم رویکردی متوازن و همدلانه به حقوق و منافع افراد و گروه‌های مختلف اجتماعی به‌عنوان مخاطبان تصمیمات اداری است. با این حال، محدودیت منابع مالی در کنار ملاحظات دیگر «عمومی»، انعطاف و سیالیت ویژه‌ای به مفهوم و مرزهای عدالت اداری می‌بخشد و آن را از تنگنای تعاریف و چارچوب‌های محدود، غیرتاریخی و غیرتجربی می‌رهاند. بنابراین شاید بی‌آنکه به تعریفی از عدالت اداری و شناسایی حیطه‌ی دقیق آن نیاز باشد، با تعبیه‌ی سازوکارهای جلب اعتماد و مشارکت در «روند» تصمیم‌گیری و تأسیس روندهای اداری و قضایی جبرانی برای اصلاح، تعدیل یا ابطال تصمیمات اداری نامشروع، بتوان در عمل مرزهای عدالت اداری را گسترش داد.

با توجه به حجم عظیم فعالیت‌ها و مداخلات دولت در همه‌ی عرصه‌های عمومی در کشورهایی مانند ایران، استقرار «نظام عدالت اداری» مرکب از سازوکارهای مختلف مشارکتی و جبرانی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

یادداشت‌ها

1. Administrative justice

۲. به گفته‌ی رونالد دورکین، فیلسوف آمریکایی، «یافتن شرحی از مفهوم عدالت که همزمان آنقدر انتزاعی باشد که مناقشه‌ای بین ما برنینگیزد و به اندازه‌ی کافی انضمامی باشد که مفید واقع شود، دشوار است.» به نقل از قاضی فرنچ (قاضی دادگاه فدرال استرالیا) (French, 2000: 10).

3. Efficiency

۴. باید توجه داشت که عدالت اداری ناظر بر همه گونه عمل اداری نیست. برای نمونه، تعامل نهادهای اداری با یکدیگر از این مقوله بیرون است. بنابراین عدالت اداری همه‌ی حیطه‌های حقوق اداری را در بر نمی‌گیرد.

۵. امبودزمن خدمات مالی (Financial Services Ombudsman) در انگلستان نمونه‌ای از این نهادهاست.
۶. در واقع نظام حقوقی در هر کشور در متن وسیع‌تر سیاسی جای می‌گیرد. از این رو گفته می‌شود «در پس هر نظریه‌ی حقوق اداری یک نظریه‌ی دولت وجود دارد» (Harlow and Rawlings, 2009: 2).

7. Administrative justice system

8. System of justice

۹. البته این تقسیم‌بندی‌ها جنبه‌ی توصیفی دارد و لفظ «عدالت» در آنها ملازم تحقق عملی عدالت در این حیطه‌ها نیست. اما برای مثال وقتی از «عدالت طبیعی» سخن گفته می‌شود، لفظ «عدالت» بار ارزشی و هنجاری دارد و قویاً خواست تحقق اصول بنیادی «انصاف رویه‌ای» (بی‌طرفی قاضی و مشارکت ذی‌نفع در تصمیم‌گیری) در تصمیمات اداری و قضایی را القا می‌کند.

10. Tribunals

۱۱. در مطالعات سنتی حقوق اداری در دنیای انگلیسی‌زبان تأکید بر شیوه‌ای است که یک دولت (حداقلی) می‌تواند بر فراروی از قدرت اداری نظارت کند و آن را تحت کنترل حقوقی درآورد. در این رویکرد، دادگاه‌ها نقش محوری در تضمین اداره‌ی خوب ایفا می‌کنند و نقش حقوق اداری تأمین سازوکار کنترل بیرونی بر اداره به هنگامی است که از قدرت سوء استفاده می‌شود. از این رویکرد به‌عنوان «نظریه‌ی چراغ قرمز» یاد می‌شود. بر عکس، در «نظریه‌ی چراغ سبز» نقش دادگاه‌ها حاشیه‌ای است و روندهای سیاسی محور توجه است. در این رویکرد مأموریت حقوق اداری تسهیل اعمال ایجابی دولت از راه اتخاذ سیاست‌های اجتماعی است؛ تأکید آن بر روندهای نظارت داخلی است تا خارجی و بر ابزاری چون مسئولیت وزارتی و مقررات اداری داخلی تأکید می‌شود. پیدایی مفهوم «عدالت اداری» در دو سه دهه‌ی اخیر تا حدودی نتیجه‌ی گسترش رویکرد اخیر به حقوق اداری است. در واقع، افزایش مداخلات دولت، رویکردی فراگیر به مقوله‌ی «عدالت اداری» را می‌طلبد که از تأکید صرف بر عدالت قضایی فراتر می‌رود. (Buch et al, 2011: 60-61)

12. Process

13. Internal law of administration

۱۴. بحث‌های جری مشاو (Mashaw, J) محقق آمریکایی، یکی از پرنفوذترین مطالعات در این زمینه است.

مشاو که تفکر نوین عدالت اداری با او آغاز می شود، با تأکید بر «ارزش های روند» (process values) در سنت لیبرال دموکراسی آمریکایی، نقش فراوانی در برجسته سازی این بعد عدالت اداری دارد. برای دیدن شرح ایده ها و تحقیقات وی، ر.ک: Buck, 2011, chap3:53-88; Halliday, 2004:116-121.

15. Tribunals, Courts and Enforcement Act (TCEA), Para, 13 (1)-(3)

۱۶. از دید ماکس وبر (۱۸۶۴-۱۹۲۰) بوروکراسی یا نظام عقلایی و قانونی اداره ی سازمان، یکی از بهترین شیوه ها در مدیریت و اداره ی سازمان هاست. بوروکراسی، به معنی روش سازماندهی و مدیریت است که در آن به رعایت قوانین و مقررات، ثبت کلیه ی مکاتبات و جریان امور، رعایت سلسله مراتب، تخصص گرایی و ساختار رسمی توجه اکید می شود. وبر معتقد بود اثربخش ترین و کاراترین سازمان ها دارای ساختار مبتنی بر سلسله مراتب هستند. در این سازمان ها کارکنان در انجام دادن کارهایشان براساس مجموعه ای از مقررات و دستورالعمل ها هدایت می شوند. ر.ک: رابینز (۱۳۷۹)، مبانی رفتار سازمانی.

17. Due Process

18. Public inquiry

19. Primary decision- making

۲۰. ر.ک: پاورقی ۱۱.

۲۱. جری مشاو در اثر مشهورش با عنوان «Bureaucratic Justice» یا «عدالت بوروکراتیک» که در سال ۱۹۸۳ منتشر شد، دقیقاً بر همین اهمیت و نقش روند تصمیم در افزایش مشروعیت تصمیم گیری های عمومی نزد مشارکت کنندگان، تأکید می کند. مشاو در مطالعه و نقد برنامه های تأمین اجتماعی معلولیت در آمریکا، سه گونه استدلال عدالت محور و بر آن اساس سه الگوی عدالت اداری را در فرایند اتخاذ تصمیم از هم تمیز می دهد: **عقلانیت بوروکراتیک، رفتار حرفه ای و قضاوت عادلانه**. هر سه الگو ناظر بر تصمیم گیری اولیه ی نهادهای اداری است که در خط مقدم تصمیم گیری های اداری قرار دارند. از نظر مشاو براساس این سه الگو می توان همه ی خدمات و برنامه های اداری کارگزاری های دولتی را تحلیل کرد. (ر.ک: Buck et al, chap3: 65-68; Craig, 2000: 28-30)

22. Autharchical administration

23. Collaborative governance

۲۴. گفته می شود عبور از سه نوع مرز و تفاوت گذاری سنتی به پیدایی «حقوق اداری نوین» منجر شده است؛ اول، مرز ملی^۰ بین المللی و تغییر اداره ی دولت محور به اعمال اداری فراملی و بین المللی که برای نمونه در اتحادیه ی اروپا شاهدیم؛ دوم، مرز عمومی - خصوصی و تغییر از اداره ی خودکفا به حاکمیت مشارکتی و سهم کردن جامعه و بخش خصوصی در هزینه ها و اداره ی عمومی، البته با حفظ نظارت دولت؛ و سوم، مرز قانون گذاری - اجرا و سهم و نقش بیشتر دولت در حیطه های تخصصی چون حفظ محیط زیست، بازارهای مالی، بهداشت و سلامت عمومی و جانوری یا ایمنی غذایی که در آنها وضع قواعد و معیارهای ماهوی امکان پذیر نیست و قانونگذار تنها به ترسیم چارچوب اهداف تصمیم گیری بسنده می کند (Barnes, 2010).

۲۵. گفته می‌شود این فرایند در نتیجه‌ی کاسته شدن از قابلیت قوه‌ی مقننه در تحقق عدالت توزیعی در نظام‌های حقوقی مدرن اهمیت بیشتری یافته است. اکنون در بسیاری حیطه‌ها به جای اتخاذ قوانین توزیعی ماهوی توسط قانونگذار به اختیارات وسیع اداری، خواه به شکل مقررات‌گذاری و خواه اعمال فردی اداری، تکیه می‌شود که در قیاس با قانونگذاری به اداره، انعطاف‌پذیری بیشتری در برخورد با تغییرات سریع بازار، قابلیت‌های تکنولوژیک و شرایط زندگی یا مدیریت ریسک در موضوعاتی چون محیط زیست می‌بخشد. در این شرایط بی‌اطمینانی از حصول عدالت توزیعی و انتخاب سیاست‌ها و نبود کنترل ماهوی از طریق قانونگذاری، رعایت عدالت شکلی (رویه‌ای) مشروعیت بیشتری به تصمیمات توزیعی ماهوی خواهد بخشید. نقش بازنگری قضایی در حمایت‌های رویه‌ای در اینجا به‌خوبی خود را نشان می‌دهد (ر.ک: Nehl, 2006: 25).

- 26. Citizen's Charter
- 27. Gracious way
- 28. Reconsideration
- 29. Social ordering
- 30. Adjudication

۳۱. برای مثال قرارداد و رأی دادن دو نمونه‌ی دیگر از نظم‌بخشی اجتماعی‌اند که از این جهات با فیصله‌بخشی موضوعات (Adjudication) به معنایی که در اینجا ذکر شده است، متمایزند؛ در قرارداد و رأی دادن هیچ‌یک از طرفین به دنبال احقاق «حق» نیستند. به‌علاوه در فیصله‌بخشی به دعوا، نتیجه‌ی حاصل از رسیدگی به موضوع توسط ثالث باید بر اثبات و استدلال مبتنی باشد و حال آنکه قرارداد تنها محصول توافق طرفین است و در رأی‌دهی نیز آنچه مهم است، تحقق نظم اجتماعی مبتنی بر رأی اکثریت است که با فرض سلامت انتخابات تنها از طریق رأی‌دهی رقبا حاصل می‌شود. (ر.ک: Fuller, 1978)

۳۲. البته در ایران با نظر به سابقه‌ی به‌کارگیری اصطلاح عدالت اداری در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و تشکیل «دیوان عدالت اداری»، نیز فرهنگ سیاسی و اداری حاکم، عمدتاً وجه جبرانی (پسینی) عدالت اداری به‌ویژه بعد قضایی آن شناخته شده است.

۳۳. حل اختلافات و رسیدگی به دعاوی از طریق مراجع اختصاصی اداری و نهاد آمبودزمن اکنون در بسیاری از کشورها رویه‌ی معمول و شناخته‌شده‌ای است.

۳۴. این روند ابتدا به ایالات متحده‌ی آمریکا منحصر بود و سپس به پدیده‌ای جهانی بدل شد. از دید پروفیسور آبراهام چیس (Abraham Chayes) مبدع اصطلاح یادشده در مقاله‌ای به همین عنوان (public law litigation) در مجله‌ی حقوقی دانشگاه هاروارد در سال ۱۹۷۶، دعاوی مشهور *Brown v. Board of Education* که در سال ۱۹۵۴ به تفکیک نژادی در مدارس ایالات متحده‌ی آمریکا پایان داد، حاوی اوصاف اصلی «دعای حقوق عمومی» است: خواننده نهادی عمومی بود؛ خواهان‌ها، گروهی خودبنیاد بودند با اعضایی که طی زمان تغییر یافتند؛ خواسته‌ی

دعوا موضوعی رو به آینده است (نه معطوف به گذشته) به منظور تأثیر بر اعمال آینده‌ی حکومت؛ قاضی دارای نقش مدیریتی و حتی رهبری دعوا بود؛ و اشخاص درگیر دعوا طی فعالیت‌های بیرون از دادگاه، نظیر مطبوعات و تظاهراتی که مشمول حمایت‌های اصلاحیه‌ی اول قانون اساسی آمریکا بود، حمایت می‌شدند. پروفیسور چیس بین این دعاوی و دعاوی کلاسیک خصوصی و دوجانبه که معطوف به گذشته بوده و به‌منظور جبران لطمات و خسارات گذشته اقامه می‌شود، تفاوت می‌نهد (Hershkoff, 2008: 161-162).

۳۵. رأی صادره توسط مجلس لردها در دعوای بسیار مشهور *Ridge v. Baldwin* (1964) از این نظر بسیار اهمیت دارد. اثر این رأی در این بوده که اصول «عدالت طبیعی» را در هر تصمیمی (هرچند اداری) که بر حقوق مدنی افراد تأثیر نهد، قابل اعمال شناخته است.

۳۶. «انتظارهای مشروع» اکنون در کشورهایی چون انگلستان، آلمان، هند و آفریقای جنوبی و اتحادیه‌ی اروپایی مبنای مستقلی برای حمایت قضایی از حقوق رویه‌ای و ماهوی شهروندان در برابر تصمیم‌ها، اعلام‌ها، وعده‌ها و عملکردهای مراجع عمومی که در مخاطبان با حسن نیت «انتظار معقول» مبنی بر حفظ وضع موجود یا اتخاذ یا عدم اتخاذ تصمیم یا رویه‌ای نو در آینده ایجاد کرده باشد، محسوب می‌شود. در این مورد ر.ک: شونبرگ، ۱۳۸۶؛ زارعی و بهنیا، ۱۳۹۰.

۳۷. در خصوص اصل تناسب ر.ک: مرادی برلیان (۱۳۹۲)، اصل تناسب در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری.

۳۸. غمامی (۱۳۷۶)، مسئولیت مدنی دولت، ص ۱۴.

منابع و مآخذ

الف) فارسی

- رابینز، استیفن (۱۳۷۹)، *مبانی رفتار سازمانی*، ترجمه‌ی علی پارسائیان، سیدمحمد اعرابی، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- زارعی، محمدحسین؛ بهنیا، مسیح (۱۳۹۰)، «تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، راهبرد، ش ۶۱.
- شونبرگ، سورن (۱۳۸۶)، *انتظارهای مشروع در حقوق اداری*، ترجمه‌ی احمد رنجبر، تهران: میزان.
- غمامی، مجید (۱۳۷۶)، *مسئولیت مدنی دولت*، تهران: دادگستر.
- مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۲)، *اصل تناسب در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری*، تهران: خرسندی.
- هداوند، مهدی (۱۳۹۰)، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران: سمت، ج ۲.

ب) لاتین

- Barak- Erez, Daphne, (2012), *The Administrative Process as a Domain of Conflicting Interest*, **Theoretical Inquiries in Law**, Vol 6.
- Barnes, Javier, (2010), *Towards a third generation of Administrative procedure*, in: Susan-Rose Acherman Peter L. Lindseth, (eds), **Comparative Administrative Law**, Edward Elgar.
- Cane, peter, (2009), **Administrative Tribunals and Adjudication**, Oxford and Portland, Oregon
- Cassie, Jenny and Knight, Dean (2007), **The scope of judicial review: who and what may be reviewed**, NZLS CLE's Administrative Law Intensive, Wellington.
- Clark, David, (1999), *Managerialism, Administrative Justice and Public Service Reform in Britain*, **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 65
- Craig, Paul, (2000), *Three Perspectives on the Relationship Between Administrative Justice and Administrative Law*, in: Creyke, Robin McMillan, John, (eds), **Administrative Justice, The Core and The Fringe**, Canberra, AIAL.
- Drewry, Gavin, (2005), **Citizens as Customers- Charters and the Contractualisation of Quality in Public Service**, EGPA Conference Bern, Switzerland.
- French, R. S, (2000), *Administrative Justice in Australian Administrative Law*, in: Creyke, Robin McMillan, John, (eds), **Administrative Justice, The Core and The Fringe**, Canberra, AIAL.

- Fuller, Lon. L, (1978), The Forms and Limits of Adjudication , **Harvard Law Review**, Vol. 92, No. 2
- Halliday, Simon, (2004), **Judicial Review and Compliance with Administrative law**, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon
- Harlow and Rawlings, (2009), **Law and Administration**, Cambridge University Press, New York.
- Hershkoff, Helen, (2008), **Public law litigation: lessons and questions**, Hum Rights, Rev 10
- Gingburg, Tom, (2009), The judicialization of Administrative Governance: Causes, Consequences and Limits , in: Gingburg, Tom and Chen, Albert H.Y (eds), **Administrative Law and Governance in Asia, Comparative Perspectives**, Routledge.
- Longley, Diane and James Rhoda, (1999), **Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law**, London, Cavendish Publishing.
- Nehl, Hanns Peter,(2006) Administrative Law , IN: Smits, Jan M, (ed) Elgar **Encyclopedia of Comparative Law**.
- Page, Alan, (1999), Citizen's Charter and Administrative Justice , in: Harris, Michael and Partington, Martin,(eds), **Administrative Justice in the 21 st Century**, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.